

Budapest Corvinus Egyetem
Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja

A magyar felsőoktatás egy évtizede

2008 – 2017

Szerkesztők: Kováts Gergely
Temesi József

NFKK Kötetek 2.
2018

NFKK Kötetek 2.

Szerkesztette: Kováts Gergely és Temesi József

© Berács József, Derényi András, Golovics József, Halász Gábor, Horváth László, Hrubos Ildikó, Kálmán Orsolya, Kováts Gergely, Polónyi István, Rónay Zoltán, Saád Judit, Temesi József, Veroszta Zsuzsa



**Nemzetközi Felsőoktatási
Kutatások Központja**

ISSN 2064-7654

ISBN 978-963-503-672-1

Sorozatszerkesztő: Kováts Gergely

Felelős kiadó: Kováts Gergely, NFKK ügyvezető igazgató

Technikai szerkesztő: Temesiné Németh Éva

Tartalomjegyzék

A szerkesztők előszava.....	6
Összefoglaló megállapítások	8
1 Nemzetközi környezet: kiemelt célkitűzések	8
2 Nemzetközi környezet: intézményi rangsorok.....	9
3 Ágazatirányítás, ágazati szerkezet, a felsőoktatás gazdasági kondíciói	10
4 Felvételi tendenciák, hallgatói létszámok, felsőoktatási elvándorlás, diplomás pályakövetés	16
5 A tanítás-tanulás minősége.....	20
6 Kutatás-fejlesztés, innováció.....	21
7 Nemzetköziesedés	22
Konklúzió	24
Halász Gábor	
Új vonások az Európai Unió és az OECD felsőoktatással kapcsolatos stratégiájában	25
Felhasznált irodalom.....	37
Hrubos Ildikó	
Az Európai Felsőoktatási Térség kiépítésének második évtizede	39
1 Jelentés a Bologna-reform megvalósításának állásáról	39
2 Az intézményi szint – fő trendek	42
3 A Jereváni Kommuniké.....	44
Felhasznált irodalom.....	44
Temesi József	
Kelet-közép-európai egyetemek a nemzetközi rang-sorokban.....	46
Összefoglaló megjegyzések	57
Kováts Gergely-Rónay Zoltán	
Ágazatirányítás 2008 és 2017 között.....	60
1 felsőoktatási ágazat súlya és érdekérvényesítő képessége	60
2 A fenntartói és ágazatirányítási jogosítványok keveredése	61
3 A köztes szervezetek szerepének változása	63
4 A szabályozási folyamatok kiszámíthatósága.....	65
5 Összegzés	67
Felhasznált irodalom.....	68
Kováts Gergely-Rónay Zoltán	
Intézményi integrációk és dezintegrációk.....	69
1 Intézményi integrációk 2008 és 2017 között	70
2 Az intézményi integrációk és dezintegrációk értékelése	73
Felhasznált irodalom.....	78

Polónyi István

A hazai felsőoktatás elmúlt 10 évének néhány gazdasági jellemzője	79
1 A felsőoktatás kondíciói a költségvetési törvények alapján	80
2 A felsőoktatás kondíciói a GDP-hez viszonyítva.....	83
3 A felsőoktatási kiadásokról röviden	84
4 Az állami támogatások strukturális változásai	90
5 A felsőoktatás finanszírozási módszere	93
6 Nemzetközi kitekintés.....	95
7 Tudományos publikációs teljesítmény.....	97

Rónay Zoltán

Az intézményvezetés átalakulása	102
1 Az intézményvezetés keretei 2005 és 2014 között.....	102
2 A kancellári rendszer bevezetése	103
3 A kancellári rendszer megvalósulása a kodifikációban	105
4 A kancellári rendszer bevezetésének valódi okai	107
Felhasznált irodalom	109

Polónyi István

A hazai felsőoktatás felvételi tendenciái és hallgatólétszámának néhány jellemzője	111
1 A felsőoktatásba történő bejutás	111
2 A hallgatólétszámban bekövetkezett változások.....	118
3 Az intézményhálózat néhány változása	123
4 A képzési szerkezet átalakulásai	125
5 Nemzetközi kitekintés.....	126

Derényi András

A tanítás és tanulás minőségének javítása az elmúlt 10 évben	130
1 A tanítás-tanulás minősége felé fordulás mögötti tendenciák, okok	130
2 A tanulás-tanítás minőségére ható nemzeti felsőoktatás-politika és intézményi stratégiák, fejlesztések alakulása.....	135
3 Összegzés, konklúziók.....	144
Felhasznált irodalom	145

Berács József

Nemzetköziesedés és hallgatói mobilitás	147
1 Bevezetés, nemzetközivé válás, export és import	147
A felsőoktatási hallgatók mobilitásának néhány nemzetközi trendje	150
3 A Magyarországon tanuló külföldi hallgatók országok és földrészek szerinti megoszlásának elemzése.....	153
4 A Magyarországon tanuló külföldi hallgatók intézményi jellemzői	158
5 Összegzés.....	168
Felhasznált irodalom	169

Golovics József

Elvándorlás a felsőoktatás szemszögéből. Helyzetkép és kormányzati válasz	171
1 Főbb változások, fejlemények bemutatása, 2008-2017	171
2 A terület legfontosabb indikátorainak változása	173
3 A magyar helyzet nemzetközi összehasonlításban	178
4 A változások rövid összefoglaló értékelése.....	180
Felhasznált irodalom.....	181

Horváth László-Kálmán Orsolya-Saad Judit

Felsőoktatás és innováció.....	183
1 A felsőoktatási intézmények szerepe a K+F+I területen	183
2 A felsőoktatás és K+F+I területet érintő fejlesztések	192
3 Az innováció szerepe a felsőoktatási intézményekben.....	196
4 Főbb tendenciák a felsőoktatás innovációs környezete és szerepe kapcsán.....	201

Veroszta Zsuzsa

A magyarországi diplomás pályakövetési rendszer kiépülése és eredményei	202
1 Kiindulás, kiépülés.....	202
2 A hazai DPR moduljai	204
3 A magyar DPR a nemzetközi mezőnyben.....	205
4 A rendszer fejlődése és eredményei	206
5 A pályakövetési eredmények felhasználása.....	208
6 A fejlesztés irányai.....	210
Felhasznált irodalom.....	211

A szerkesztők előszava

A fennállásának tizedik évébe lépő Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja (NFKK) tizedik alkalommal rendezett konferenciát a magyar felsőoktatásról. Az elmúlt években a konferenciák vitaindítójának szánt stratégiai helyzetértékelésekhez képest ez a kötet több szempontból is rendhagyó. Míg az előző dokumentumok nagyrészt az előző év történéseire fókuszáltak, s a szövegbe ágyazott trendelemzések leginkább a következtetések alátámasztását szolgálták, a jelen kötet 10 év eseményeit, tendenciáit fogja át, ha nem is teljességre törekvően, és továbbra is a közelmúlt magyarázatának igényével. Az egyes fejezetek most is tematikusak, az eddigi, immár hagyományosnak mondható szerkezetet követve. Megjelenik bennük a felsőoktatás makroszintű elemzése, annak különböző oktatáspolitikai vetületeiben, a gazdálkodás, finanszírozás, irányítás, szerkezetalakítás kérdéseit feszegetve. Még mindig a nemzeti szinten maradvá társadalompolitikai elemek is megtaláljuk az elemzésekben, a felsőoktatásba történő belépés és kilépés, az esélyegyenlőség, a foglalkoztatás fejezeteiben. Az intézményi szinten a felsőoktatási intézmények belső vezetésének, menedzselésének problémái mellett természetesen a fő feladatok, az oktatás és kutatás fejlesztésének, eredményeinek számbavételére is sor kerül. Mindezt, ahol a terjedelem megengedi, nemzetközi (elsősorban európai, azon belül is kelet-közép-európai) összehasonlításban tárgyaljuk.

A felsorolt témák és elemzési szempontok sokasága megnövelte a terjedelmet és a közreműködők számát. Az eddigi helyzetértékelések 50-60 oldala helyett most mintegy 210 oldalban foglaljuk össze mondanivalónkat. Több lett a hivatkozás, a lábjegyzet, sokszínűek és alaposak a források. Örülünk annak, hogy egyes témák kiemelt szakértői csatlakoztak hozzánk, illetve megmaradtak szerzőink között. A nemzetközi háttér felvázolásában Halász Gábor és Hrubos Ildikó segített. Ehhez kapcsolódik Temesi József a nemzetközi rangsorokról szólva. A gazdálkodási feltételeket, a finanszírozás helyzetét Polónyi István elemezte. Ő írt a hallgatói létszámokról, felvételi trendekről is. Az általa felvetett témák egyes részleteit Veroszta Zsuzsa (diplomás pályakövetés), Golovics József (magyar fiatalok külföldön) és a Horváth László, Kálmán Orsolya, Saád Judit trió (kutatás-fejlesztés, innováció a felsőoktatásban) rövid tanulmányai árnyalják. A tanulás és tanítás helyzetelemzése, nemzetközi kontextusba ágyazása Derényi András munkája. Berács József részletesen, adatokkal bőven alátámasztva ír a magyar felsőoktatás nemzetköziesedésének helyzetéről. A kötet ágazati stratégiai fejezetét és az intézményi struktúra változásainak elemzését Kovács Gergely és Rónay Zoltán készítették, az utóbbihoz kapcsolódik Rónay Zoltántól az intézmények belső vezetési mechanizmusának kritikai tárgyalása.

Ami viszont nem változott: ezt a tanulmánykötetet is a „Magyar Felsőoktatás” sorozatban, a 2018. január 25-i konferencián mutattuk be. A konferencia alcíme: „Viszsa- és előretekintés”. Célközönségünk most is, mint az eddigiekben, elsősorban a felsőoktatásban dolgozók és tanulók, a felsőoktatást irányítók és kutatók nagy közös-

sége. Ez a tágas kör még kiegészül a felsőoktatás kérdései iránt érdeklődő, abban érintett ugyancsak nem csekély számú potenciális olvasóval. Rájuk is gondolva készítettük el a kötet elején az egyes tanulmányok fő mondanivalóját pontokba szedett összefoglaló formájában. Ez a sűrítés persze óhatatlanul félreértésekhez is vezethet, ezért szögezzük le, hogy igyekeztünk objektív szemléletben, az eredményeket és az elmaradásokat egyaránt felsorakoztatva tárgyalni témáinkat.

Itt érdemes megjegyezni, hogy a 10 éves időtáv több oldalról is természetes módon adódott. Mint már jeleztük, a Corvinus Egyetemen 2008-ban alakult Nemzetközi Felsőoktatások Központja tizedszer rendezte meg éves konferenciáját. A gazdasági és pénzügyi válság 2008-ban kezdődött, jelentős változásokat hozva minden területen, így a felsőoktatásban is: a közelmúlt idősoros elemzéseiben emiatt nagyon sok esetben 2008 tekinthető egy jó bázisévnek. Az elemzők a 2000-es évek közepére-végére teszik a magyar felsőoktatás extenzív (expanzív) korszakának végét, és ekkor válik teljessé a többciklusú, Bologna-rendszerű képzés Magyarországon. Végül, de nem utolsósorban 2010-től van egy váltás nélkül működő koalíciós kormányzat, új stratégiai elképzelésekkel, és 2011-ben, majd azt követően jelentős törvényi változtatások bevezetésével. Nyilvánvaló, hogy bár a történeti háttér a rendszerváltás utáni, hamarosan harminc éves időkeretben teszi jól értelmezhetővé és alátámaszthatóvá a jelenre vonatkozó általános következtetéseket, ez a tíz év is elegendő hosszúságú ahhoz, hogy érvényes állításokat fogalmazzunk meg a kitűzött és megvalósult felsőoktatáspolitikai célokról.

A konferencia jó alkalom volt az eszmecserére, de reméljük, hogy a diskurzus folytatódni fog a konferencia után is, kiegészítve, árnyalva, új szempontokkal megvilágítva az általunk elmondottakat. A felsőoktatás fontos társadalmi ügye vélhetően sokakat késztet gondolkodásra, cselekvésre és ezáltal tovább erősödhet jó hírnevünk, s eltűnhetnek gyenge pontjaink.

Budapest, 2018. január 25.

Kováts Gergely, Temesi József

Kováts Gergely-Rónay Zoltán

Ágazatirányítás 2008 és 2017 között

2008 és 2017 között csökkent a felsőoktatási ágazat súlya. Ez kezdetben – a gazdasági válság miatt bekövetkező – jelentős forráskivonásban öltött testet, később azonban más jelenségekben is tükröződött a felsőoktatás háttérbe szorulása. Ebben némi pozitív elmozdulás csak az utóbbi években érzékelhető. Ez a változás különösen az 1998–2006 közötti időszakkal összevetve szembetűnő, amely a bolognai rendszerhez igazodás okán látványos – még ha később kevésbé sikeresnek bizonyuló (Hrubos, 2010) – kormányzati aktivitásnak adott teret. A hangsúlycsökkenés szembetűnő volt a felsőoktatási ágazatért felelős vezető kormányzati struktúrában elfoglalt helyének (szintjének) változásában, a magas szinten tárgyalt és elfogadott felsőoktatási stratégiák hiányában, illetve a felsőoktatás-politikák egyeztetésébe bevont szervezetek (az ún. köztes szervezetek) szerepének leértékelődésében. Az ágazatirányításban fontos szerepe van a törvénykezési és rendeletalkotási folyamatnak is, amelyre röviden szintén reflektálunk.

1 felsőoktatási ágazat súlya és érdekérvényesítő képessége

A vizsgált időszakban az ágazatirányítás nem változott abban, hogy a felsőoktatás kérdése az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt szakállamtitkári, helyettes államtitkári, majd államtitkári felelősségi körbe került. Ebben ugyanakkor jelentős hangsúlybeli változások figyelhetők meg, hiszen 2008 és 2010 között az Oktatási és Kulturális Minisztérium keretében a miniszter közvetlen alárendeltjeként funkcionáló szakállamtitkár a felsőoktatás kiemelt szerepét jelezte (vagy legalábbis erre utalt), 2010 tavaszát követően – és jelenleg is – egy rendkívül széles felelősségi körű, számos ágazat irányításáért felelős minisztérium egyik „(al)portfólióját” képezi, így a kormányzaton belüli láthatósága és ezáltal súlya érzékelhetően csökkent. A NEFMI, majd EMMI keretében a felsőoktatás akkor volt a leginkább kiemelt helyen, amikor az oktatási államtitkár helyettes államtitkár közreműködése nélkül volt a területért felelős. Azt is szükséges azonban megemlíteni, hogy a felsőoktatás harmadik szinten (ti. helyettes államtitkár) történő minisztériumi kezelése nem újszerű (2006 előtt is így volt). Azonban a visszaszorulást jól jelzi, hogy az államtitkárok és a felsőoktatásért felelős helyettes államtitkárok személye előbbi esetben 2014-ig, utóbbi esetben a közelmúltig folyamatosan cserélődött. Ezzel függ össze a 2010 és 2014 között keletkezett stratégiák számossága is. Az ágazatirányító személyek és főként az elfogadott ágazati stratégiák tekintetében 2014 után valamivel nagyobb állandóság érzékelhető.

A felsőoktatás helyzetének változását jelzi az is, hogy míg korábban – elsősorban a finanszírozás és a vagyongazdálkodás vonatkozásában – a felsőoktatási ágazat ter-

mészetes kormányzati partnere a Pénzügyminisztérium volt, 2010 után számos új szereplő jelent meg az ágazatirányításban és az intézmények irányításában. A nemzetgazdasági tárca mellett a vagyon és fejlesztések tekintetében a fejlesztési tárca, a pályázatok és beszerzések körében – egyre szélesedő hatáskörrel – a Miniszterelnökség is.

2 A fenntartói és ágazatirányítási jogosítványok keveredése

2008 és 2017 között nem volt változás abban sem, hogy az ágazatirányítás továbbra is az oktatásért felelős miniszter hatásköre, a fenntartói jogosítványokat pedig alapító, állami intézmények esetében a miniszter gyakorolja. Ez utóbbi viszont az ágazatirányítás és az állami intézmények feletti fenntartói jog összekapcsolódását, sőt, összekeveredését (G. Karácsony, 2014) eredményezi. Az ágazatirányítás feladata a felsőoktatási intézmények állami, egyházi, magán jellegétől függetlenül valamennyi egyetemet és főiskolát érinti, magában foglalja a felsőoktatás-politika, a felsőoktatás szerkezetének meghatározását, a felsőoktatási rendszer egészével szemben támasztott célok kijelölését, továbbá az ezekre vonatkozó javaslatlételt, a kormány felsőoktatási stratégiájának teljes körű végrehajtását. A fenntartói jogok ennél lényegesen szűkebbek, a hatáskörök egy intézményre szűkülnek, és lényegében egységesek, függetlenül attól, hogy a fenntartó valamely egyház, magánjogi jogalany vagy éppen az állam. Ez utóbbi azonban lehetőséget ad az állam számára, hogy mindazt, ami az ágazatirányítás eszközével nem érhető el (akár célszerűségi okból, akár azért, mert a mozgástér korlátozott, akár mert a szükséges politikai felhatalmazás egy ágazati szintű intézkedéshez nem, vagy nem zökkenőmentesen szerezhető be), azt a fenntartói jogosítványokon keresztül érje el.

Például az intézmények integrálása vagy dezintegrálása értelemszerűen kihat a felsőoktatási ágazatra is, azonban ha ez fenntartói indíttatásból intézményi kezdeményezésként merül fel, akkor fenntartói jogkörben kezelhető. Szintén utalhatunk e körben minden olyan fenntartói kezdeményezésre, amely egyes szakok indításával függ össze. A fenntartónak nyilvánvaló hatásköre van a vonatkozásban, hogy az adott intézmény mit oktat. Ha azonban a fenntartó maga az állam, akkor ezen a ponton ismét összeecsúszhat az ágazatirányítás és a fenntartói jogkörgyakorlás, hiszen az már ágazatirányítói hatáskör, hogy az ország képzési portfóliója miként alakul.

Mindezeket figyelembe véve indokolt mindennek a kancellári jogintézménnyel való kapcsolatát is vizsgálni. Az ebben a kötetben az intézményvezetéssel foglalkozó fejezetben írtakból kitűnik, hogy a kancellár feletti munkáltatói jog révén a miniszter közvetlen utasítással tudja az egyetemek működését befolyásolni, ez pedig megkönynyíti az ágazatirányítás eszközeinek fenntartói jogosítványokon keresztül történő gyakorlását. A fenntartói jogosítványok és ágazatirányítási hatáskörök keveredése az ágazatirányítás eszközeiben bekövetkező változások révén erősítik az intézmények közvetlen kormányzati irányításának lehetőségeit is.

Az állami intézmények feletti fenntartói jogosítványok tartalmát továbbra is determinálja, hogy az állami intézmények státuszában – a 2009-től tervezettől (vállalkozói közintézet létrehozása) eltérően – nem következett be változás, ezen egyetemek és a mára egyetlen főiskola költségvetési szervként működnek. Ez – noha tevékenységükkel, gazdálkodásukkal és hatékonyságukkal szemben továbbra is hangsúlyos elvárás a piaci szervezetekhez hasonló teljesítmény nyújtása – rendkívül rugalmatlanná teszi működésüket, jelentősen korlátozza lehetőségeiket (közbeszerzés, a nemzeti vagyona vonatkozó szabályok szerinti vagyonhasználat és -hasznosítás, átláthatósági nyilatkozat stb.).

2017-ben ezen a téren kisebb elmozdulás figyelhető meg: az új szabályok alapján az állami felsőoktatási intézmény a felsőoktatási kutatás-fejlesztési vállalkozási tevékenysége keretében többéves kutatási és egyéb szerződéseket, együttműködési megállapodásokat köthet, és ezek teljesítése érdekében az államháztartásról szóló törvényben foglaltak szerint éven túli kötelezettségeket vállalhat, ennek bevételeivel elkülönült fizetési számlán önállóan gazdálkodhat, valamint előirányzatmaradványának az e tevékenysége érdekében felmerült kiadások teljesítését követően fennmaradt részét alaptevékenységének fejlesztésére fordíthatja.

Az állami intézmények bevételeinek döntő többsége azonban nem vállalkozási tevékenységből, hanem állami támogatásból származik, s ezek elosztásában jelentős változások következtek be. A 2010-ig fennálló – egyébként erősen vitatható színvonalú hároméves finanszírozási megállapodásokra épülő –, valamint a viszonylag komplex szempontrendszer alapján az oktatási és tudományos tevékenységet normatív alapon támogató rendszert a költségvetési évenként részben szabadon megállapított finanszírozás váltotta fel, amely sok tekintetben visszatérés a kilencvenes évek első felének bázisfinanszírozásához. Ezt – ahogy a későbbiekben arra külön is kitérünk – az tette lehetővé, hogy a 2008-as, tehát a korábbi törvényi szabályozásra épülő finanszírozási rendelet csaknem tíz évig maradt hatályban. A csak 2016 végén megjelenő, de csak a 2017/2018-as tanévtől alkalmazandó új finanszírozási rendelet részben ezt a struktúrát állandósította, hiszen bár az oktatási tevékenység állami támogatása hallgatói létszámon nyugszik, a tudományos tevékenység támogatása, illetve mértékének megállapítása teljes egészében diszkrecionális jogkör. Ez a konstrukció nem csupán a finanszírozás kiszámíthatóságát csökkenti, de ebből az irányból is megteremti az intézményi működés közvetlen miniszteriális irányításának lehetőségét, a vállalkozási tevékenység keretében nem végezhető kutatások megvalósíthatóságának kiszolgáltatottsága révén. Az oktatási tevékenység esetében ugyanezt a megoldást a hallgatói létszám alapú finanszírozás kizárja (noha a felvehető létszám meghatározásával közvetve az is befolyásolható).

Mindez nem jelenti azonban azt, hogy a képzési tevékenység esetében az ágazat-irányítás eszközeivel élve ne hatolt volna be e tevékenységi területre is a kormányzat. Utoljára a Bologna-rendszer – felülről és erőltetetten történő – bevezetése (Hrubos, 2010) során volt tetten érhető, hogy a kormányzat olyan erőteljesen beavatkozott a szakstruktúrába, mint amikor 2010 után kormányzati döntésre kellett az ún. szaktisz-

títást végrehajtani. A szakok indításának közvetlen engedélyezése, tiltása, egyes szakok akár direkt, akár indirekt (állami ösztöndíjas helyek kizárása vagy minimalizálása révén) korlátozása az intézményi alaptevékenységbe történő közvetlen beavatkozást valósítja meg.

Végezetül szükséges utalnunk arra is, hogy az e kötet irányítási fejezetében részletezett kancellári jogintézmény bevezetésével a miniszter kizárólagos munkáltatói jogköre alá tartozó (teljesen saját hatáskörben kiválasztott, ellenőrzött és utasított) vezető jelent meg az állami intézmények működésében. Ez a szereplő – ha figyelembe vesszük az ágazatirányítás és a fenntartói jogok előzőekben bemutatott keveredését is – a közvetlen kormányzati beavatkozás újabb lehetőségét garantálja. Emellett a kancellár személye biztosítja a kormányzat számára a kormányzati akarat közvetítését, illetve szükség esetén az intézmény részéről érkező észrevételek becsatornázását. Ez pedig erősíti az ágazatirányítás olyan hagyományos eszközeinek háttérbe szorulását, mint az ágazat szereplőivel történő rendszeres egyeztetés.

3 A köztes szervezetek szerepének változása

Ez, a nem csupán az állami felsőoktatási intézményeket, hanem jelentősen szélesebb kört érintő tendencia nem a kancellár megjelenésével kezdődött. A felsőoktatási érdekegyeztetés megszűnése a 2010–2014 közötti kormányzati ciklus első felében látványos volt, azt csak 2013-ban váltott fel érdemi (és valódi eredménnyel járó) egyeztetés, az ezt követő diszkussziók vagy informális keretek között (általában egy speciális kérdésre fókuszálva, ezekben az esetekben hatékonyabban), vagy formálisan, a résztvevők érdekérvényesítésének csekélyebb sikeressége mellett folytak. Az ágazatirányítás fenti tendenciáinak ellensúlyozására a pénzügyileg kiszolgáltatott és a kancellári jogintézmény révén a közvetlen beavatkozás lehetőségével fenyegetett állami intézmények önmagukban nem képesek. Az intézmények részvételével működő szakmai testületek, illetve egyéb köztes szervezetek azonban adhatnak lehetőséget a hatékonyabb érdekérvényesítésre, mint ahogy ez 2010 előtt látható volt.

A 2011-es felsőoktatási törvény elfogadása előtt a magyar felsőoktatásban kilenc köztes szervezet működött, nagyobb részük állami finanszírozással (ez törvényi szabályozás alapján, nem pedig miniszteri döntés alapján járt nekik).³⁵ A köztes szervezetek komplex felsőoktatási környezetben nagyon fontos szerepet töltenek be az érdekek megjelenítésében és egyeztetésében, valamint az információk közvetítésében. További fontos feladatuk lehet az államtól független (ön)szabályozó tevékenység ellátása, amely esetenként hatékonyabban is működhet, mint a külső, állami szabályozás, mert egyrészt kisebb az információs aszimmetria a szabályozók és szabályozottak között, másrészt az ilyen szabályozások többnyire a szereplők önként vállalt önkorlá-

³⁵ Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság (MAB), Magyar Rektori Konferencia (MRK), Felsőoktatási és Tudományos Tanács (FTT), Felsőoktatási Érdekegyeztető Tanács (FÉT), Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (HÖÖK), Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ), Országos Tudományos Diákköri Tanács (OTDT), Országos Doktori Tanács (ODT), Országos Kredittanács (OKT)

tozására épülnek. Szerepüket akkor tudják hatékonyan betölteni, ha léteznek egyeztető fórumok, és van lehetőségük véleményük érdemi kifejtésére. Főleg a 2010–2014 közötti időszakban, amikor az új törvény elfogadására sort került, illetve számos stratégiai koncepció keringett, e szervezetek többnyire kevesellték a véleményezés lehetőségét, kritizálták a policy-alkotási folyamatok átláthatóságát és észrevételeik érdemi figyelembevételének hiányát. Mindez összességében tükrözi a köztes szervezetek jelentőségének, szerepének csökkenését.

Az alábbiakban röviden kitérünk néhány köztes szervezet helyzetének alakulására.

A *Magyar Rektori Konferencia* helyzete a 2005-ös felsőoktatási törvénnyel jelentősen megváltozott. A főiskolai főigazgatók és az egyetemi rektorok egyesített testületévé váló MRK-ban a belső érdekellentétek (főváros-vidék, főiskolák-egyetemek, szavazati súlyok) sokáig lekötötték a testület figyelmét, csökkentve ezáltal az érdekérvényesítési képességét. 2010 után csak néhány olyan terület volt – például a rektorválasztás kérdése – ahol az MRK érdemi és látványos fellépése érezhetően befolyásolta a folyamatokat. Az intézmények érdekeire közvetlenül kiható más döntések esetén – például az államilag támogatott képzésből kiszorított szakok, a Nemzeti Közszo szolgálati Egyetem térnyerése, a forráskivonás, a kancellári, konzisztórium és magisztrátusi rendszer³⁶, a MAB helyzetének alakulása, felvételi keretszámok – az MRK nem tudott határozottan fellépni.

A köztes szervezetek szerepének visszaszorulása az FTT mozaikszóval rövidített testületek esetében érhető a legjobban tetten. Az FTT 2011-ig *Felsőoktatási és Tudományos Tanácsként* az ágazat stratégiai tervezésében szerepet játszó, széles hatáskörű testület volt: az oktatási miniszter – a felsőoktatás fejlesztési, finanszírozási és kutatás-fejlesztési kérdéseiben – döntéselőlkészítő, véleményező és javaslattevő független szakértői testületeként működött. 2011-ben e testület lényegében megszűnt, helyét a *Felsőoktatási Tervezési Testület* vette át, amely az ágazat szereplőinek stratégiai véleményalkotójából lényegében a miniszter számára elemzéseket és kutatásokat készítő szakértő testületté alakult. Talán ez a magyarázata annak, hogy az FTT tevékenysége a nyilvánosság számára nem ismert, működésének részletei jelen pillanatban nem hozzáférhetők. Az FTT szerepváltozása megjelenik a testületek összetételében is: míg a Felsőoktatási és Tudományos Tanács tagjainak alig több mint harmada volt kormányzati delegált (a felsőoktatási, tudományos szféra és a felvevői oldal, azaz a kamarák szintén hasonló arányban képviseltették magukat), addig a Felsőoktatási Tervezési Testület esetében tizenegyből hat tagot delegál a kormány³⁷.

A *Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság* (MAB) helyzete és összetétele jelentősen változott a 2011-es törvény elfogadását követően. Az új felsőoktatási törvényből kikerültek a minőségirányításra és ennek értékelésére vonatkozó szabályok,

³⁶ A 2014-es tervek szerint a tisztán akadémiai-tudományos ügyek a rektorból és a választott kari képviselőkkel álló magisztrátus, a gazdasági kérdések pedig a konzisztórium döntési kompetenciájába kerültek volna, s az utóbbi a fenntartó által delegáltak részvételével, a kancellár elnökletével működött volna. Ezek együttes ülése lett volna a szenátus.

³⁷ A 19/2012. (II. 22.) Korm. rendelet 15. § szerint a az FTT tizenegy tagú testület.

ami a MAB minőségirányításra irányuló küldetését legalábbis bizonytalanná teszi (Bazsa, 2014). Míg 2011 előtt a miniszter nem jelölt tagokat, addig az új törvény elfogadását követően a tagok felét az EMMI minisztere jelölte (az arány később csökkent), a testület elnökét pedig az MTA-val egyeztetve szintén a miniszter jelölte ki. A MAB-nak egy ideig nem volt önálló költségvetése sem.

A kormányzati függőség növekedése miatt felülvizsgálati eljárás is indult a MAB európai minőségügyi szervezetek hálózatában (ENQA) meglévő teljes jogú tagságával kapcsolatban. Az összetételben és a költségvetéssel kapcsolatban megjelenő kormányzati befolyás mellett a hézagos szabályozás teremt olyan bizonytalan közeget, amelyre hivatkozással a MAB olyan, a felsőoktatási intézmények működését közvetlenül (intézményi akkreditáció, szakakkreditáció, doktori iskolák akkreditációja) vagy közvetve (egyetemi tanári pályázatok véleményezése, törzstagi akkreditáció) érintő belső szabályokat alkot, amelyek felvetik a hatáskörén való túlterjeszkedés lehetőségét (Nagy, 2010). Ezt csak részben ellensúlyozza, hogy az Oktatási Hivatal határozata ellen a miniszterhez lehet fellebbezéssel fordulni, aki azonban már nincs kötve a MAB véleményéhez. Önmagában a miniszteri felülvizsgálat lehetősége nem jelenti a MAB gyengülését, mert ez már a 2005-ös felsőoktatási törvényben is így volt.

4 A szabályozási folyamatok kiszámíthatósága

Az ágazatirányításban kiemelt szerepet tölt be a szabályozás folyamata, annak átláthatósága. Már a 2005-ben elfogadott és 2006-ban hatályba lépő felsőoktatási törvény is a napi politikai érdekekhez igazodóan módosult több alkalommal, ami odavezetett, hogy egy nehezen alkalmazható, kevésbé áttekinthető kodifikációs terméké vált. Noha a 2005-ös törvény egyik legfontosabb célja az Európai Felsőoktatási Térségben elvárt hatékony intézményvezetési szerkezetet volt, ezen a téren a törvény végül teljes kudarc lett (Keczer, 2007). Mindez egyaránt megalapozta egy új törvény megalkotásának lehetőségét és célszerűségét.

Amikor azonban a 2011-es felsőoktatási törvény tervezete ismertté vált, azzal kellett szembesülni, hogy lényegében a 2005-ös törvény részbeni átdolgozásáról van szó, helyenkénti szó szerinti szövegegyezésekkel, máskor viszont az eredeti környezetéből kiragadva és ezáltal kevésbé értelmezhetően. Mindazonáltal az is nyilvánvalóvá vált, hogy az új törvény az 1993. évi és a 2005. évi törvényekétől egyaránt eltérő fel fogást vall: míg előbbiek preambulumban alapelvként jelent meg az oktatás, tudomány, tanulás szabadsága, az alkotmányos követelményekhez igazodás és az európai felsőoktatási térséghez igazodás, addig az Nftv. a „nemzet lelki és szellemi megújulásának” szükségességét rögzíti alapként (Bazsa, 2014).

Az új törvény abban is eltért elődeitől, hogy látványosan rövidebb kívánt lenni. Az azonban, hogy nem teljesen új alapokra helyezett kodifikációra került sor, hanem voltaképpen a 2005-ös törvény lerövidítésére, egyrészt nem tette a szabályozást áttekinthetőbbé, másrészt odavezetett, hogy számos részletkérdés rendezésére a kormány kapott felhatalmazást. Bár az Nftv. indokolása világosan jelezte az új törvény

keretjellegét, a mindösszesen harmincnégy felhatalmazó rendelkezés, és ennél jóval szélesebb szabályozási tárgykör igen erőltetett rendeletalkotást irányozott elő, de ami még fontosabb, felveti a törvényi szabályozási tárgykörbe eső kérdések rendeleti szintű rendezésének veszélyét [vö. 32/2012. (VII. 4.) AB határozat]. Éppen ezért a jogtudományban általánosságban elfogadott tétel, hogy a rendeleti szabályozást csak a szükséges körben és mértékben, és kizárólag a törvényi rendelkezések végrehajtása körében tekinthetjük elfogadható megoldásnak (Szabó, 2012; G. Karácsony, 2014; Kiss, 2016). Annak, hogy a végrehajtási rendeletekkel való szabályozás ne veszélyeztesse a jogszabályi környezet átlátható és kiszámítható mivoltát, további feltétele, hogy a törvényi rendelkezések pontosak, teljesek, ellentmondásmentesek és a lehető legnagyobb mértékben állandóak lehessenek. A hazai felsőoktatási szabályozásról ezzel szemben elmondható, hogy bő két évtized során három új törvény született, ezek is számos esetben átfogó mértékben módosultak (lásd az 1996-os és 1999-es novellákat), de az évenkénti, sőt az utóbbi évtizedben az évente többször való módosítás sem ritka. Ennek volumenét jól mutatja, hogy az Nftv.-hez fűzött lábjegyzetek száma 2018. januárjában 746, amelyből 700-nál is több utal módosított jogszabályhelyre, az sem ritka, hogy egyazon rendelkezés módosul egy évben többször (Rónay, 2017). A gyakori módosítások oka a gyakran végiggondolatlan, sokszor a szakmai érvekkel szemben pusztán politikai akaratból végigvitt jogalkotás éppúgy lehet, mint a felgyorsult társadalmi, gazdasági és nemzetközi változásokra való azonnali reagálás kényszere (Szövényi, 2015).

1. táblázat A felsőoktatási törvények néhány jellemzője, 1985-2017

Felsőoktatási törvény	A törvény hatályossága hónapokban (az új törvény elfogadásáig)	Hatályos évek száma (az új törvény elfogadásáig)	Törvény-módosítások száma	Törvény-módosítások / hatályos évek száma
1985-1993*	99	8,25	12	1,5
1993-2005	149	12,42	37	3,0
2005-2011	72	6,00	42	7,0
2011-	68**	5,67**	43	7,6

* Ez egységes oktatási törvény volt, amely a köz- és felsőoktatást együtt szabályozta.

** hónapok/évek száma 2017 augusztusáig

Forrás: Polónyi, 2015 alapján

A nagyszámú végrehajtási rendeletből adódóan a fentiekben ismertetett képlékeny törvényi keretek kihatnak a rendeleti szintre is: ha a kormány tudja követni a változásokat, a rendeletek is állandóan módosulnak, ezáltal az egész szabályozási környezet kiszámíthatatlan, folyton mozgásban van. Ha viszont ez nem sikerül, akkor a törvény és végrehajtási rendeletei ellentmondásba kerülnek egymással. Az Nftv. esetében ráadásul nem csupán a változások következtében állt elő ez a helyzet, hanem azért is, mert számos rendelet évekig nem készült el. Az Nftv. 2012. szeptember 1-i hatályba lépését követően három évig a hatályon kívül helyezett 2005-ös felsőok-

tatási törvény végrehajtási rendelete volt alkalmazandó (ennek abszurditását nem kell külön hangsúlyozni), a saját végrehajtási rendelete csak 2015-ben született meg. Az intézmények finanszírozása tekintetében a 2017/2018-as tanév volt az első, amely már nem a 2008-as, az Nftv.-hez nem igazított jogszabály alapján történt.³⁸ Arra is van példa, hogy noha a kormány felhatalmazást kapott a végrehajtási rendelet megalkotására, végül a szabályozás kidolgozása helyett azt visszautalta az intézmények hatáskörébe.³⁹

5 Összegzés

A felsőoktatás elmúlt évtizedében megerősödtek az intézmények közvetlen kormányzati irányítása iránti igények és annak feltételei. Az ezek mentén megvalósuló, a korábbtól eltérő radikális megoldásoknak biztos alapot jelentett az ágazatirányítási és fenntartói jogosítványok (régebb óta fennálló) keveredése. Míg azonban a korábbi struktúrában ez a keveredés csak korlátozottan hatott ki az egyes (állami) felsőoktatási intézmények működésére (s különösen nem napi szintű tevékenységükre), az ágazatirányítás eszközrendszerének (finanszírozás, képzési szerkezet alakítása, minőségbiztosítás stb.) átalakulása, a kormányzat közvetlen befolyásának növekedése ennek a lehetőségét is megteremtette. Egyfelől a rendeleti szabályozás nagyságrendjének növekedésével nőtt a kormányzat közvetlen beleszólási lehetősége, amely a folyamatos törvénymódosításokkal együtt a szabályozási környezetet is változóknnyabbá, kiszámíthatatlanabbá formálta, ami növelte az intézmények függő helyzetét. A kancellári-konzisztórium rendszerében a környezetben megjelenve ugyancsak az ágazatirányító-fenntartó közvetlen beleszólását biztosítja. Ezzel egy időben – az ágazatirányítással szemben szakmai ellensúlyt képezni képes – köztes szervezetek súlya csökkent. Kérdés, hogy mindezek a változások mennyire teszik képessé a magyar felsőoktatást és az ágazatirányítást a nemzetközi kihívásokból eredő komplexitás növekedésének kezelésére.

³⁸ A felsőoktatási intézmények alaptevékenységének finanszírozásáról szóló 389/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet ugyan a kihirdetése napján, 2016. december 2-án 20 órakor hatályba lépett, de annak alapján első alkalommal a 2017/2018. tanévre vonatkozóan kell a költségvetési támogatást megállapítani [10. § (1) bek., 11. §]. Ez azt is jelenti, hogy 2016/2017-es tanévben még alkalmazandó az általa 2017. augusztus 31. napjával hatályon kívül helyezett, a felsőoktatási intézmények képzési, tudományos célú és fenntartói normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló 50/2008. (III. 14.) Korm. rendelet.

³⁹ Az Nftv. 58. § (4) bekezdése eredetileg kormányrendeletre bízta volna a jogorvoslati eljárás rendjének meghatározását, majd az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvény 2015. szeptember 1. napjától hatályon kívül helyezte a kormányrendeletre utaló szövegrészt. Az 55. § (5) bekezdés pedig egészen 2016. június 30. napjáig tartalmazta, hogy a fegyelmi eljárás rendjét a Kormány szabályozza, ez a szabályozási jogkör a hatályos törvényben a felsőoktatási intézményekhez került (vissza).

Köszönetnyilvánítás

Kováts Gergely közreműködése a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj program keretében valósult meg. A támogatásért köszönetet illeti a Magyar Tudományos Akadémiát.

Felhasznált irodalom

- Bazsa György (2014): *Metszetek felsőoktatásunk közelmúltjából*, Debreceni Egyetemi Kiadó
- G. Karácsony Gergely (2014): A fenntartói jogok alakulása a felsőoktatásban, kitekin-
téssel a kancellári rendszer által hozott változásokra, *Kodifikáció és Közigazga-
tás*, 2014/2. 35–46
- G. Karácsony Gergely (2014): Jogalkotás a felsőoktatás területén. Követelmények és
tanulások, *Magyar Jog*, 2014/ 9. 490–499
- Hrubos Ildikó (2010): Bologna folytatódik, *Educatio* 2010/1., 19–33
- Keczer Gabriella (2007): A magyar felsőoktatás-irányítás reformja a lisszaboni straté-
gia tükrében, in: Farkas Beáta (szerk.): *A lisszaboni folyamat és Magyarország*.
JATEPress, Szeged
- Keczer Gabriella (2010): *Egyetemirányítás: lehetőségek és korlátok*, Egyesület Közép-
Európa Kutatására, Szeged
- Kiss László (2016): A jogi szabályozásról – dióhéjban. Okok és következmények, in:
Kéki Zoltán-Nadrai Norbert (szerk.): *Jogi beszélgetések. 2013–2015*, Kaposvár
Megyei Jogú Város Önkormányzata, Kaposvár
- Nagy Marianna (2010): Jogalkotási és jogalkalmazási kérdőjelek a doktori képzésre
vonatkozó jogi szabályozásban egy akkreditációs eljárás apropóján, *Magyar Tu-
domány*, 2010/1. 62–73
- Polónyi István (2015): A hazai felsőoktatás-politika átalakulásai, *Iskolakultúra*,
2015/5–6, 3–14
- Rónay Zoltán (2017): Szkülla és Kharübdisz között, avagy kis magyar (felsőoktatási)
jogalkotási dráma, *Közjogi Szemle*, 2017/2. 25–30
- Szabó Imre (2012): A társadalomirányítás jogi eszközei, lehetőségei a felsőoktatásban,
in: Hrubos Ildikó-Török Imre (szerk.): *Intézményi menedzsment a felsőoktatásban*
2., Felsőoktatási Gazdasági Szakemberek Egyesülete, Budapest
- Szövényi Zsolt (2015): Kormányzati ciklusok és felsőoktatás-politikai változások, *MTA
Law Working Papers*, 2015. évi 1. sz.,
http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_01_Szovenyi.pdf